

Bruselj, 13. junij 2016
(OR. en)

9200/16

ECOFIN 452
UEM 199
SOC 316
EMPL 212
COMPET 286
ENV 331
EDUC 186
RECH 178
ENER 194
JAI 440

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9128/16 ECOFIN 419 UEM 169 SOC 283 EMPL 179 COMPET 256 ENV 300 EDUC 156 RECH 148 ENER 161 JAI 406 - COM(2016) 330 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Francije za leto 2016 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Francije za leto 2016

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2016) 330 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

**v zvezi z nacionalnim programom reform Francije za leto 2016
in mnenje Sveta o programu stabilnosti Francije za leto 2016**

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Francijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja. To priporočilo je Evropski svet potrdil na zasedanju 18. in 19. februarja 2016, Svet pa ga je sprejel 8. marca 2016³. Francija bi morala kot država, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev ekonomske in monetarne unije zagotoviti, da to priporočilo v celoti in pravočasno izvede.
- (2) Poročilo o državi za Francijo za leto 2016 je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Francije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Komisija je 8. marca 2016 predstavila rezultate poglobljenega pregleda. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Franciji obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. Ker je rast zmerna in inflacija nizka, je javni dolg Francije visok in raste, skupaj z vse slabšo konkurenčnostjo. Posebej pomembni so ukrepi za zmanjšanje tveganja škodljivih učinkov na francosko gospodarstvo in zaradi njegove velikosti tudi širitve negativnih učinkov na ekonomsko in monetarno unijo.

³ UL C 96, 11.3.2016, str. 1.

- (3) Francija je 29. aprila 2016 predložila nacionalni program reform za leto 2016 in program stabilnosti za leto 2016. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁴, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem.

⁴ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

- (5) Za Francijo trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu stabilnosti za leto 2016 načrtuje odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2017, kar je v skladu s priporočilom Sveta z dne 10. marca 2015. Nominalni primanjkljaj naj bi se še dodatno znižal na 1,2 % BDP v letu 2019. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,4 % BDP, naj bi bil dosežen do leta 2018. V skladu s programom stabilnosti naj bi delež javnega dolga v BDP dosegel najvišjo vrednost leta 2017, in sicer 96,5 % BDP, nato pa bo padel na 93,3 % BDP v letu 2019. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, je večinoma verjeten. Vendar ukrepi, potrebni za podporo doseganju načrtovanih ciljnih primanjkljajev od leta 2017 dalje, niso dovolj natančno opredeljeni. V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2016 naj bi nominalni primanjkljaj v letu 2016 dosegel 3,4 % BDP, kar je v skladu s primanjkljajem, ki ga je leta 2015 priporočil Svet. V letu 2017 naj bi primanjkljaj ob nespremenjenih politikah dosegel 3,2 % BDP, kar ogroža odpravo čezmernega primanjkljaja do določenega roka. Francija po napovedih v letih 2016 in 2017 ne bo dosegla priporočenega fiskalnega npora, saj se njena konsolidacijska strategija zanaša predvsem na izboljšanje cikličnih pogojev in nadaljevanje nizkih obrestnih mer, nad čemer organi nimajo nadzora in torej prinaša tveganje neizpolnjevanja. Čeprav je trenutno napovedano, da bo Francija v letu 2016 dosegla nominalni cilj, Svet na podlagi ocene programa stabilnosti in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da obstaja tveganje, da ne bo izpolnila določb Pakta za stabilnost in rast. Zato bodo potrebni dodatni ukrepi za zagotovitev trajne odprave čezmernega primanjkljaja do leta 2017.
- (6) Delež javnih izdatkov v BDP v Franciji je eden najvišjih v Uniji in kljub rahlemu zmanjšanju v letu 2015 ostaja precej nad povprečjem euroobmočja. Francija izvaja načrt za zmanjšanje javne porabe v primerjavi s trendom rasti med letoma 2015 in 2017 za 50 milijard EUR na vseh ravneh sektorja država, vendar s tem morda ne bo doseženo znatno zmanjšanje javne porabe. Natančna opredelitev ukrepov, ki podpirajo zmanjšanje porabe, ob hkratni zagotovitvi, da varčevalni ukrepi upoštevajo skoraj ničelno inflacijo, bi pomagala povečati učinkovitost tega načrta.

- (7) Nadaljnje zmanjšanje deleža odhodkov po načrtih ostaja še naprej izziv, saj postopek za določitev večjih področij za morebitne prihranke ni prinesel zadostnih rezultatov, rezultati pregledov porabe pa so bili prav tako skromni. V stanovanjskem sektorju Francija porabi skoraj dvakrat več kot primerljive evropske države, pri čemer ni opaziti, da bi dosegala boljše rezultate. Skupni učinek izvajanja načrtovanega zmanjšanja nepovratnih sredstev, ki jih centralna država odobri lokalnim organom, in strožjega nadzora nad odhodki lokalnih uprav, zlasti z zaježitvijo rasti upravnih stroškov lokalnih organov, bi lahko ohranil njihovo zmogljivost za naložbe. Pregledi porabe bi lahko bili ustrezno orodje za določitev takšnih prihrankov. Poleg tega ima nedavna reforma lokalne uprave potencial, da srednjeročno do dolgoročno izboljša učinkovitost sistema.
- (8) Večjih kratkoročnih prihrankov ni mogoče ustvariti brez znatne omejitve porabe za socialno varnost, ki predstavlja več kot polovico javnofinančnih odhodkov. Vzdržnost pokojninskega sistema se je v letu 2015 izboljšala s sporazumom o dopolnilnih pokojninskih shemah, vendar bi se lahko sistem še naprej soočal s primanjkljajem v kratko- do srednjeročnem obdobju, zlasti ob neugodnih makroekonomskih pogojih. Poleg tega bodo pretekle pokojninske reforme zgolj omejile trenutno visoko raven deleža odhodkov za pokojnine po letu 2025. Francija si je za leti 2016 in 2017 zastavila ambiciozen cilj omejiti rast odhodkov za zdravstvo. Te cilje je mogoče dopolniti z dodatnimi prizadevanji za opredelitev srednjeročnega do dolgoročnega povečanja učinkovitosti.
- (9) Država je sprejela ukrepe politike za zmanjšanje stroškov dela in izboljšanje stopenj dobička podjetij z davčno olajšavo v višini 20 milijard EUR za konkurenčnost in zaposlovanje ter z 10 milijardami EUR dodatnih znižanj socialnih prispevkov delodajalcev v okviru pakta za odgovornost in solidarnost. Zasnova teh ukrepov, ki predstavljajo 1,5 % BDP in prispevajo k zmanjšanju razlike med Francijo in povprečjem euroobmočja v smislu stroškov dela, lahko ovira njihovo učinkovitost. Rezultati načrtovanih vrednotenj teh ukrepov za zmanjšanje stroškov bodo pomagali pri sprejemanju odločitev o prihodnji zasnovi teh shem za zagotovitev, da ti ukrepi učinkovito izpolnjujejo svoje cilje. Pri teh vrednotenjih je zlasti zanimiv učinek na oblikovanje plač in zaposlovanje.

- (10) V trenutnih razmerah visoke brezposelnosti obstajajo tveganja, da stroški dela pri minimalni plači ovirajo zaposlovanje nizkokvalificiranih oseb. Medtem ko je minimalna plača visoka v primerjavi s srednjo plačo, je država z oprostitvijo plačila socialnih prispevkov znižala stroške dela pri minimalni plači. Povišanje minimalne plače sproža povišanje plač za večino kategorij delavcev in bi lahko ustvarilo kompresijo plač navzgor. Zaradi mehanizmov za usklajevanje minimalnih plač z inflacijo obstajajo povratne zanke med povišanji povprečnih plač in spremembami minimalne plače, zaradi katerih prihaja do odlogov potrebne prilagoditve plač kot odgovor na šibko gospodarsko stanje.
- (11) Nedavne reforme so ustvarile le omejen manevrski prostor za delodajalce, da lahko odstopajo od panožnih sporazumov. To zadeva vse vidike pogojev za zaposlitev, vključno s plačami, delovnim časom, zaposlovanjem in delovnimi razmerami, ter omejuje možnosti, ki jih imajo podjetja za prilagoditev delovne sile svojim potrebam. Trenutno lahko panoge podjetjem preprečijo, da bi za posamezen primer in po pogajanjih s socialnimi partnerji določila pogoje, pod katerimi lahko delovni čas odstopa od panožnega sporazuma. Olajšali bi lahko pogostejšo uporabo odstopanj od panožnih sporazumov in splošnih pravnih določb o pogojih za zaposlitev prek sporazumov na ravni podjetja, in sicer v posvetovanju s socialnimi partnerji.

- (12) V letu 2015 je stopnja brezposelnosti narasla na 10,4 %. Brezposelnost je višja med mladimi, državljani tretjih držav in nizko kvalificiranimi delavci. Struktura trga dela je vse bolj polarizirana, visoko izobraženi delavci se zaposlujejo po pogodbah za nedoločen čas, določen delež nizko kvalificiranih delovnih mest pa postaja vse bolj prekaren. Delež pogodb za določen čas, ki trajajo manj kot en mesec, je znotraj vseh zaposlitev v letu 2015 narasel na 70 %. Pravni okvir, ki ureja delovne pogodbe, zlasti zakonodajo o odpuščanju pri pogodbah za nedoločen čas, lahko prispeva k visoki razslojenosti trga dela. Dolgotrajno poslabšanje razmer na trgu dela bremeni vzdržnost sistema nadomestil za brezposelnost. Februarja 2016 naj bi po napovedih primanjkljaj znašal 4,5 milijarde EUR za leto 2015, 4,2 milijarde EUR za leto 2016 in 3,6 milijarde EUR za leto 2017. To bi dodatno povišalo dolg sistema s 25,8 milijarde EUR v letu 2015 na 30,0 milijarde EUR v letu 2016 in 33,6 milijarde EUR v letu 2017. Izračun nadomestil kaže, da je bolje imeti več zaporednih krajših zaposlitev za polni delovni čas kot pa dolgotrajno zaposlitev za krajši delovni čas, ter spodbuja delodajalce k zaposlovanju za krajši čas, ki se dopolni z dajatvami socialne varnosti za zaposlene. Poleg tega lahko zasnova sistema nadomestil za brezposelnost, zlasti v zvezi s pogoji upravičenosti in degresivnostjo nadomestil, zmanjša spodbude za vrnitev na delo.
- (13) Prehod iz izobraževanja v delovno razmerje ostaja izziv, najbolj pa so prizadeti najmanj kvalificirani mladi. Vse manj nizko kvalificiranih mladih se odloča za vajeništvo zaradi različnih regionalnih strategij in omejene sposobnosti sistema, da se prilagodi novim gospodarskim potrebam. Ponudba usposabljanj za brezposelne, nizko kvalificirane delavce in delavce, zaposlene v MSP, ostaja nezadostna. Tekoče reforme poklicnega usposabljanja, vključno z upravljanjem, spodbudami in svetovanjem, ter nov ciljno usmerjen načrt usposabljanja za brezposelne je treba v celoti uveljaviti in jih okrepiti. Nezadovoljivo sodelovanje med različnimi akterji, ki sodelujejo pri stalnem poklicnem usposabljanju, preprečuje učinkovito dodeljevanje sredstev. Kmalu bo uveden račun osebne dejavnosti, ki bo morda pomagal uravnotežiti dostop.

- (14) Francosko poslovno okolje se še naprej uvršča na sredino lestvice, zlasti glede obremenilnosti državnih predpisov, kjer se Francija v mednarodnih primerjavah uvršča zelo nizko. Francija izvaja program poenostavitve po načrtu, vendar napredek pri izvajanju ni enoten, zlasti pri ukrepih, namenjenih podjetjem, poleg tega ostajajo številni izzivi na več področjih.
- (15) Francosko gospodarstvo ima nesorazmerno visok delež malih podjetij v primerjavi z drugimi državami članicami, kar omejuje njihovo raven produktivnosti. Ni pričakovati, da bi nedavne pobude za ublažitev učinka zahtev, vezanih na velikost, bistveno vplivale na rast podjetij, zlasti ker so omejene po obsegu, in ker so nekateri ukrepi časovno omejeni. Posledično bodo učinki pragu še naprej omejevali rast francoskih podjetij.
- (16) Konkurenca na področju storitev se je v nekaterih sektorjih izboljšala, v drugih pa ovire ostajajo, zlasti pri poslovnih storitvah, saj nedavne reforme na precejšen delež teh storitev niso vplivale, ter v mrežnih panogah. Številne ovire za vstop in številni predpisi ter tarife zavirajo gospodarsko dejavnost v reguliranih poklicih ter bremenijo produktivnost v drugih sektorjih, ki uporabljajo te storitve. Sprejetje zakona Macron leta 2015 je zmanjšalo nekatere omejitve, vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja. Nadaljnje težave izhajajo iz omejevalnega izvajanja zahtev glede dovoljenj.
- (17) Francija še naprej zaostaja za vodilnimi državami v EU na področju inovativnosti, kljub radodarni državni podpori na tem področju. V zadnjih petnajstih letih je prišlo do inflacije in nestabilnosti državnih shem za podporo inovacijam, kar vzbuja zaskrbljenost glede splošnega usklajevanja, doslednosti in učinkovitosti teh shem. To zlasti vpliva na MSP.

- (18) Delež davka v BDP je med najvišjimi v Uniji. Njegova sestava ne spodbuja gospodarske rasti, saj davki precej obremenjujejo proizvodne dejavnike, porabo pa razmeroma malo. Davki od dohodkov pravnih oseb so se začeli v letu 2014 blago zniževati, Francija pa je začela zmanjševati razliko do povprečja EU na področju okoljskega davka, vendar prihodki iz DDV ostajajo nizki, tako kot delež BDP kot odstotek skupne obdavčitve, in sicer zaradi nizkih stopenj, razširjene uporabe znižanih stopenj in visokega števila oprostitev v primerjavi s povprečjem EU. Država razen tekočega odpravljanja solidarnostnega dodatka za podjetja in odprave izjemnega davka od dohodkov pravnih oseb še ni podrobneje določila konkretnih ukrepov za doseg napovedanega cilja zmanjšanja zakonsko določene stopnje od dohodkov pravnih oseb na 28 % v letu 2020.
- (19) Davčni sistem je zelo kompleksen. Francija ima še vedno veliko število neučinkovitih davkov, ki prinašajo nizke prihodke ali pa jih sploh ne, poleg tega je obdavčitev dohodkov fizičnih oseb zelo zapletena, kar pomeni znatne upravne stroške. Čeprav je bila v zakonu o načrtovanju javnih financ za obdobje 2014–2019 uvedena zahteva za redno ocenjevanje in spremljanje davčnih odhodkov, je napovedano znižanje davčnih odhodkov za leto 2016 po večletni rasti skromno.
- (20) Na splošno so ovire za zasebne naložbe zmerne, pri čemer so glavne ovire visoka regulativna obremenitev in visoke davčne stopnje za pravne osebe. Naložbeno okolje bi se izboljšalo z izboljšanjem poslovnega okolja, zmanjšanjem davkov na proizvodnjo in dohodke pravnih oseb ter poenostavitvijo davčnega sistema. Vsi ukrepi, sprejeti za izboljšanje stroškovne in nestroškovne konkurenčnosti francoskih podjetij, lahko povečajo ravni naložb in spodbudijo podjetja k vlaganju v fizični in človeški kapital, da bi se izboljšala produktivnost. Potencial za dolgoročno rast omejujejo tudi nizke naložbe v inovativne dejavnosti.

- (21) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Francije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila program stabilnosti in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Francija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Franciji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih od 1 do 5.
- (22) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti, njegovo mnenje⁵ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1.
- (23) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program stabilnosti. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih od 1 do 5 –

⁵ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Francija v obdobju 2016–2017 ukrepa, tako da:

1. Zagotovi trajno odpravo čezmerne primanjkljaja do leta 2017, in sicer s sprejetjem zahtevanih strukturnih ukrepov ter z uporabo izrednih prihodkov za zmanjševanje primanjkljaja in dolga. Do konca leta 2016 opredeli znižanja odhodkov, načrtovana za prihodnja leta, in pospeši prizadevanja za povišanje zneska prihrankov na podlagi pregledov porabe, vključno s pregledi porabe lokalnih organov. Okrepi neodvisna vrednotenja javnih politik, da bi opredelila povečanje učinkovitosti po vseh podsektorjih sektorja države.
2. Zagotovi trajno znižanje stroškov dela ter skladnost gibanj minimalne plače z ustvarjanjem novih delovnih mest in konkurenčnostjo. Reformira delovno pravo, da se delodajalcem zagotovi več spodbud za zaposlovanje po pogodbi za nedoločen čas.
3. Izboljša povezave med izobraževalnim sektorjem in trgom dela, zlasti z reformo vajeništva in poklicnega usposabljanja, s poudarkom na nizkokvalificiranih osebah. Do konca leta 2016 sprejme ukrepe za reformo sistema nadomestil za brezposelnost, da sistem ponovno postane proračunsko vzdržen in zagotavlja več spodbud za vrnitev na delo.
4. Odpravi ovire za dejavnosti v storitvenem sektorju, zlasti za poslovne storitve in regulirane poklice. Sprejme ukrepe za poenostavitve in izboljšanje učinkovitosti shem politike na področju inovacij. Do konca leta 2016 v predpisih dodatno reformira merila glede velikosti, ki ovirajo rast podjetij, in z izvajanjem programa poenostavitve še naprej poenostavlja upravna, fiskalna in računovodska pravila za podjetja.
5. Sprejme ukrepe za zmanjšanje davkov na proizvodnjo in zakonsko določene stopnje od dohodkov pravnih oseb ter hkrati razširi davčno osnovo na potrošnjo, zlasti v zvezi z DDV. Odpravi neučinkovite davčne odhodke, ukine davke, ki prinašajo nizke prihodke ali jih ne prinašajo, ter do konca leta 2016 sprejme reformo dohodninskih davčnih odtegljajev.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik